

# Capítulo 2

## Uma questão de método: O impacto do sistema eleitoral nas eleições para a Assembleia Constituinte de 1975

---

JOÃO CANCELA<sup>1</sup>

### Introdução

Em democracia, as eleições recolhem e convertem as preferências de uma população em representação política, num quadro de disputa competitiva. Esta função essencial dos atos eleitorais pode materializar-se numa série de variações relacionadas com a definição do eleitorado, o seu modo de recenseamento, a admissibilidade de candidaturas, o âmbito das preferências recolhidas, o modo como estas preferências são expressas e a sua conversão em mandatos. A este respeito, é útil introduzir, desde já, uma distinção concetual entre os sistemas eleitorais, entendidos como os conjuntos de «regras através das quais os eleitores expressam as suas preferências políticas, convertendo votos em mandatos parlamentares ou em outros cargos políticos» (Nohlen, 2007: 15), e as instituições eleitorais, em sentido mais amplo, que abarcam também outros aspetos relacionados com a organização das eleições. Em suma, não obstante o facto de uma das distinções básicas entre regimes políticos ser entre os que realizam eleições livres e justas e aqueles em que tal não acontece, há que ter em conta a enorme diversidade de configurações institucionais que estes atos podem corporizar.

A importância desta variedade institucional é potenciada pelo facto de os sistemas eleitorais não serem neutros, podendo favorecer certos partidos ou candidatos em detrimento de outros. Pelo menos, desde a publicação dos trabalhos de Maurice Duverger (1954) que os debates sobre as implicações de diferentes instituições eleitorais, e dos diferentes sistemas eleitorais em especial, ocupam um papel de relevo na Ciência Política Comparada. Nesse âmbito, interessa compreender

---

<sup>1</sup> Agradeço aos autores dos restantes capítulos deste volume e, em particular, à Filipa Raimundo, os comentários a uma versão anterior do texto, ao Pedro Magalhães, pela disponibilização dos resultados eleitorais ao nível da freguesia, e a Paulo Barcelos, pela estimulante discussão sobre o trabalho de John Rawls e a sua pertinência no contexto da escolha de sistemas eleitorais.

de que forma é que num contexto de incerteza e acelerada transformação política como foi aquele que caracterizou a transição democrática portuguesa, a vigência de um quadro institucional específico terá influenciado o desenlace da eleição e que consequências poderiam ter resultado da opção por outras configurações de regras.

O propósito deste capítulo é oferecer novos elementos de reflexão e contextualização para compreender as implicações da escolha do sistema eleitoral adotado em 1974, nas eleições de 25 de abril de 1975. A literatura sobre os processos de tomada de decisão que antecederam a realização destas eleições é rica e informativa. A génese do sistema eleitoral em vigor nestas eleições, em particular, encontra-se bem documentada nos textos oficiais legados pela comissão responsável pelo seu desenho em vários trabalhos de investigação posteriores (Cruz, 1998; Freire e Lisi, 2016; Gómez Fortes, 2009) e até pelo testemunho pessoal de um dos atores centrais no seu processo de escolha (Miranda, 2015). A investigação de Gómez Fortes (2009), em particular, analisa de forma aprofundada os trabalhos da comissão, com base em entrevistas e testemunhos recolhidos diretamente pelo autor. Apesar da riqueza analítica de todos estes materiais, há alguns aspetos ainda por explorar quanto às alternativas disponíveis à época do processo de decisão e às eventuais consequências caso a escolha tivesse recaído sobre elas.

Procurando colmatar esta lacuna, o capítulo oferece dois contributos para o debate sobre este momento crucial na história dos sistemas eleitorais e da representação política em Portugal. O primeiro deles é oferecer uma perspetiva comparada da diversidade de configurações de sistemas eleitorais existentes tanto à época como nas transições que se lhe seguiram, o que ajuda a situar as opções tomadas num plano mais alargado. Em segundo lugar, apresentam-se os resultados de simulações da composição da Assembleia Constituinte, caso as eleições se tivessem realizado de acordo com diferentes regras (proporcionais e maioritárias), corroborando que o sistema adotado teve implicações substantivas na composição do órgão constituinte. Não sendo possível determinar como teriam sido as versões contrafactuais do processo de transição democrática caso alguma destas outras opções tivesse vingado, o facto de as regras eleitorais efetivamente escolhidas, bem como a configuração do sistema partidário, terem permanecido relativamente constantes ao longo do período constitucional indicia que esta foi uma decisão com um impacto profundo na configuração do sistema político português.

A esta introdução seguem-se quatro secções. A próxima secção revê a literatura sobre as implicações dos sistemas eleitorais e o desenvolvimento de instituições políticas em quadros de democratização contingentes e incertos, focando-se nos trabalhos sobre a seleção de sistemas eleitorais em contextos de transição política. A terceira secção descreve o processo de definição do sistema eleitoral na transição democrática portuguesa e a quarta traça uma panorâmica comparada da diversidade de configurações institucionais existentes à época da preparação da Lei Eleitoral e nos anos subsequentes. A secção seguinte apresenta os resultados de uma série de simulações de resultados, caso as eleições tivessem sido conduzidas com outras configurações institucionais. Por fim, na última secção discutem-se as implicações destes resultados para desenvolvimentos posteriores no processo de consolidação da democracia portuguesa.

## Sistemas eleitorais e transições democráticas

As implicações das regras eleitorais no funcionamento das democracias e, em particular, na configuração dos sistemas partidários são um dos tópicos mais explorados pela Ciência Política nas últimas décadas. Não obstante a existência de algumas reflexões prévias sobre o tema, atribui-se habitualmente aos trabalhos de Maurice Duverger (1954), publicados originalmente em 1951, a responsabilidade de inaugurar uma linha de investigação que gerou uma assinalável acumulação de conhecimento (Riker, 1982). Não se justificando aqui uma discussão completa das “leis sociológicas” de Duverger, podemos resumi-las na noção fundamental de que diferentes sistemas eleitorais tenderão a produzir distintos sistemas de partidos. Mais concretamente, Duverger sustenta que a representação proporcional conduzirá a um sistema de partidos «múltiplos, rígidos e independentes», que o sistema de maioria a duas voltas «leva a um sistema de partidos múltiplos, flexíveis e independentes» e que o sistema de maioria a uma volta «leva ao dualismo dos partidos» (Duverger, 1998: 116).

A partir da publicação das teses de Duverger, diferentes autores empenharam-se em debater se as mesmas assumiam um carácter determinístico ou probabilístico, quais as condições de verificação das regularidades identificadas e quais os fatores que ajudavam a explicar as exceções à sua vigência (Nohlen, 2007: 42-52; Riker, 1982; Shugart, 2005). Uma das consequências deste aprofundamento teórico é ser hoje claro que há mais fatores em jogo na relação entre sistema eleitoral e sistema partidário, além da categoria genérica do primeiro. A título de exemplo, é possível constatar que mesmo nos sistemas decorrentes do princípio da representação proporcional, a tendência para o multipartidarismo varia consoante a magnitude média dos círculos eleitorais (Taagepera e Shugart, 1993). Por outro lado, mais recentemente vários autores têm oferecido uma perspectiva complementar segundo a qual os próprios sistemas eleitorais resultam da correlação de forças no sistema político aquando da sua génese (Colomer, 2017: 72). De acordo com esta leitura, que «coloca a lei de Duverger de pernas para o ar» (Colomer, 2005), importa considerar os sistemas eleitorais não apenas como variáveis independentes ou fatores explicativos, mas também enquanto variáveis dependentes ou potenciais objetos de explicação em si mesmos.

O cruzamento entre a literatura relativa à génese e às implicações dos sistemas eleitorais e os estudos que versam sobre os processos de transição e consolidação democráticas foi catalisado por fatores teóricos e práticos. Por um lado, a emergência intelectual do movimento neoinstitucionalista em meados da década de 1980 trouxe um novo foco de atenção para a análise política comparada: as instituições, definidas por March e Olsen (2009: 4) como «coleções de regras e práticas organizadas relativamente duradouras (...) e resistentes às preferências idiossincráticas e expetativas de indivíduos e mudanças de circunstâncias externas». As ferramentas teóricas e metodológicas do neoinstitucionalismo incentivaram que a Ciência Política tomasse em maior consideração, não só as preferências e as atitudes de indivíduos (entendidos tanto de forma abstrata como concreta), mas também os contextos em que estes

atuavam. Os sistemas eleitorais, por definirem as regras do jogo que estruturam o acesso aos cargos de decisão política, oferecem uma instância clara de uma instituição, segundo a definição de March e Olsen.

O outro fator que contribuiu para o aumento da saliência das instituições nos debates sobre a consolidação e a viabilidade da democracia foi a terceira vaga de democratização, inaugurada justamente pela transição portuguesa (Huntington, 1991). A implosão da URSS, em particular, com a posterior emergência de uma série de processos de independência e transição democrática, contribuiu para um reforço da investigação sobre aquilo a que Sartori (1994) designou “engenharia constitucional comparada”. Este grupo de trabalhos somou-se a investigações de autores como Lijphart (1984, 2012) sobre a associação entre diferentes configurações institucionais, por um lado, e a qualidade da democracia e das políticas públicas, por outro.

Dado que as instituições eleitorais ajudam a estruturar os incentivos com que os cidadãos se deparam no momento do voto, a sua definição em momentos de transição democrática é um momento-chave. Por um lado, como já vimos, as instituições influenciam o modo como as preferências dos cidadãos são convertidas em representação política; por outro, as tensões e os conflitos no processo de escolha são reveladores do equilíbrio de forças de diferentes atores, sejam eles agentes de democratização ou herdeiros do regime autoritário anterior (Bogaards, 2018: 234). Juan Linz e Alfred Stepan sugerem mesmo que diferendos no momento de definição das instituições das novas democracias – a estrutura territorial do Estado, a forma de regime ou o sistema eleitoral – podem não só pôr em causa a transição democrática como até «adiar a consolidação democrática» (Linz e Stepan, 1996: 4).

O que determina, então, a escolha de sistemas eleitorais em contextos de transição democrática? Bernard Grofman e Andrew Reynolds (2001) apontam quatro explicações principais, que estão na base da adoção de diferentes sistemas. Em primeiro lugar, os processos de escolha podem assentar em cálculos interessados com base na informação disponível sobre a força relativa e os potenciais ganhos das partes envolvidas na deliberação. Em segundo lugar, Grofman e Reynolds sugerem que se pode tomar a opção pelo “procedimento *standard*”, situação típica quando existem legados culturais fortes. Um exemplo deste mecanismo é dado pela tendência de antigas colónias britânicas para o recurso ao sistema maioritário em círculos uninominais. A terceira explicação passa pelo papel da inércia, na medida em que a estabilidade institucional tende a autoalimentar-se. Os autores sugerem que o último modelo decisório passaria por uma discussão informada e desapaixonada, em que os prós e os contras de diferentes sistemas eleitorais sejam avaliados e tidos em conta na produção de uma decisão em moldes próximos dos estabelecidos no trabalho de John Rawls (1999) sobre a definição dos princípios de justiça.

Ainda que Grofman e Reynolds afirmem desconhecer instâncias concretas deste último mecanismo, reservando-lhe um lugar hipotético, vale a pena debruçar-mo-nos sobre ele. Ao formular a sua teoria sobre a justiça, John Rawls sugere que, num mundo ideal e necessariamente hipotético, a seleção de princípios de justiça equitativos pressuporia que os agentes envolvidos nesse processo se abstraíssem dos atributos e características que pudessem condicionar a sua participação no

processo de deliberação (Rawls, 1999: 118). Para assegurar a imparcialidade da dedução dos princípios de justiça e não beneficiar de forma assimétrica nenhuma das partes, seria então essencial garantir que os agentes envolvidos ignorassem em que medida é que os princípios acordados os beneficiariam ou prejudicariam em face das suas contingências. Este momento fundacional – com uma natureza hipotética e imaginada, e por isso sempre desprovido de plena correspondência empírica – é designado por Rawls como “posição original”, assegurando o “véu da ignorância” que os agentes envolvidos desconheciam de que forma é que os princípios acordados se refletiriam na sua experiência futura.

Partindo deste quadro filosófico é possível estabelecer, como fizeram, além de Grofman e Reynolds (2001), autores como Lehoucq (2004: 141) ou Amy (2000: 165-166), uma analogia entre a definição rawlsiana dos princípios de justiça, por um lado, e das regras subjacentes ao funcionamento de um sistema eleitoral, por outro. Não obstante o quadro de Rawls ter sido criado tendo por referência um plano hipotético, pode argumentar-se que, em determinados casos, o momento de escolha de um sistema eleitoral se aproximará mais de uma situação de “posição original”, em que as partes envolvidas na discussão ignoram de que forma é que diferentes regras as podem beneficiar ou prejudicar, ao passo que em outras situações a distância a este ideal será maior. De facto, há indícios claros de que a perceção dos riscos por parte dos agentes envolvidos na escolha de sistemas eleitorais é determinante para o desfecho dos processos de seleção (Renwick, 2017: 122).

Como veremos, a definição do sistema eleitoral para as eleições de 1975 em Portugal apresenta alguns elementos que, *mutatis mutandis*, se aproximam deste quadro. Mesmo que os atores envolvidos na escolha do sistema não ocupassem uma posição original na aceção própria do termo, havia pelo menos um grau de desconhecimento e incerteza que poderá ter levado a que tivesse sido tomada uma opção relativamente equitativa.

## O processo de escolha em Portugal

Às 11h00 de 25 de abril de 1974, o Movimento das Forças Armadas (MFA) anunciou a sua intenção de delegar na Junta de Salvação Nacional o Governo de Portugal, exigindo desta o compromisso com o desígnio de «promover eleições gerais de uma Assembleia Nacional Constituinte, cujos poderes por sua representatividade e liberdade na eleição permitam ao país escolher livremente a sua forma de vida social e política» (Movimento das Forças Armadas, 1974). Num contexto de incerteza profunda, esta formulação tinha o mérito de imprimir um horizonte claro ao projeto de transição política então iniciado: seriam os portugueses a eleger os redatores da futura constituição do país.

Esta trajetória de desenvolvimento político, com a eleição de uma assembleia capacitada de plenos poderes para a elaboração de uma nova Constituição, está longe de ser a mais habitual. De acordo com dados recolhidos e analisados por Michael

Albertus e Victor Menaldo (2018: 8), só num terço das novas democracias estabelecidas entre 1800 e 2006 é que as Constituições foram definidas em exclusivo por autoridades com legitimidade democrática ou recuperadas de uma experiência democrática anterior. Na maioria dos casos, disposições constitucionais provenientes do período autoritário continuaram em vigor em democracia, ou atores não eleitos tiveram um papel importante na sua redação.

No dia 26 de abril de 1974, foi publicamente divulgado o Programa do MFA, que não só confirmava o compromisso com a institucionalização de uma Assembleia Nacional Constituinte, como determinava que esta seria «eleita por sufrágio universal direto e secreto, segundo Lei Eleitoral a elaborar pelo futuro Governo Provisório» (Movimento das Forças Armadas, 1974). Era mais um avanço no sentido de comprometer de forma inalienável as lideranças políticas interinas com a realização de eleições livres, qualitativamente distintas dos simulacros de eleição conduzidos pelo regime deposto (Schmitter, 1978).

Os primeiros diplomas legislativos produzidos pela Junta de Salvação Nacional (JSN) logo a partir de 25 de Abril de 1974 estruturaram-se em dois grandes eixos. Por um lado, trataram de exonerar dos seus cargos as figuras mais proeminentes do regime deposto e de extinguir várias instituições políticas relevantes (Assembleia Nacional, Câmara Corporativa), bem como as suas estruturas mais repressivas, nomeadamente a Direção-Geral de Segurança. Por outro lado, a JSN consagrou logo na Lei n.º 1/74, de 25 de abril, o seu papel de autoridade provisória (Bruneau, 1995). Poucas semanas mais tarde, com a publicação da Lei n.º 3/74, a JSN decretou que «até que iniciem o exercício das suas funções os órgãos que vierem a ser instituídos pela nova Constituição Política, a aprovar nos termos da presente lei, exercerão o poder, além da Assembleia Constituinte, o presidente da República, a Junta de Salvação Nacional, o Conselho de Estado, o Governo Provisório e os Tribunais» (artigo 2.º).

No entanto, o procedimento de eleição da Assembleia Constituinte não foi ditado pela JSN, anunciando-se no mesmo diploma que o Governo Provisório nomearia «no prazo de quinze dias, a contar da sua instalação, uma comissão para elaborar o Projeto de Lei Eleitoral». Os únicos elementos de estruturação da eleição da Assembleia Constituinte definidos à partida prendiam-se com a garantia de um «sufrágio universal, direto e secreto» (n.º 1, do artigo 4.º). Quanto ao resto, nomeadamente «o número de membros da Assembleia, os requisitos de elegibilidade dos deputados, a organização dos círculos eleitorais e o processo de eleição», tudo seria determinado pela Lei Eleitoral, cuja publicação deveria ocorrer até 15 de novembro de 1974.

Foi neste contexto de celeridade e prazos estreitos que se constituiu a Comissão de Elaboração do Projeto de Lei Eleitoral para a Assembleia Constituinte (CEPLEAC), integrada por sete membros com proveniências ideológicas diversas: José Magalhães Godinho (PS, que presidia), Lino de Lima (PCP), Almeida Ribeiro (PS), Jorge Miranda (PPD), Barbosa de Melo (PPD), José Manuel Galvão Teles (MES) e Manuel João da Palma Carlos (MDP-CDE) (Gómez Fortes, 2009: 121).

Os trabalhos da CEPLEAC ocuparam o período compreendido entre 3 de junho e 22 de agosto de 1974, tendo a proposta elaborada pela comissão sido aprovada e publicada pelo Governo dentro do prazo estipulado. Assim, a Lei



Eleitoral para a Assembleia Constituinte, que apesar do seu carácter inerentemente pré-constitucional viria a influenciar de forma determinante legislação subsequente (Freire e Lisi, 2016: 188), foi preparada em pouco mais de dois meses. De acordo com Jorge Miranda (2015: 65), «não havia tempo, nem condições para pesquisas aprofundadas» e os conhecimentos teóricos não eram disseminados entre todos os membros. Assim, ainda de acordo com este testemunho, os principais vetores de influência foram «a experiência dolorosa da ditadura», que servia como inspiração «do que não devia ser uma Lei Eleitoral democrática» e o «intuito comum de levar às últimas consequências as garantias de liberdade e igualdade, as garantias de todos contra todos» (Miranda, 2015: 66).

Embora o domínio de atuação da lei contemplasse matérias tão diversas como a extensão da capacidade eleitoral incluindo as inelegibilidades (cf. Capítulo de Joana Rebelo Morais) ou os procedimentos administrativos do recenseamento, esta análise dos trabalhos da comissão centra-se no sistema eleitoral em sentido estrito, isto é, no conjunto de regras que define a tradução de votos em mandatos. Segundo o testemunho de Jorge Miranda, procedeu-se no seio da comissão a uma divisão de trabalho que atribuiu a cada um dos seus membros um pelouro específico. A tarefa de esboçar os termos da lei relativos ao sistema eleitoral ficou assim a cargo de Barbosa de Melo, tendo Jorge Miranda sido o responsável pelo tema da votação (2015: 66).

No que toca à definição do sistema eleitoral, é possível identificar quatro aspetos de relevo na proposta desenhada pela comissão. A primeira opção – a mais estrutural – prende-se com o princípio de representação a adotar na eleição. A escolha recaiu sobre o princípio proporcional, justificando-se esta opção com o objetivo de obter uma assembleia que «deveria ser a imagem do eleitorado» (Relatório da Comissão, 1974). Jorge Miranda oferece mais alguns pormenores sobre o processo dessa escolha, recordando uma conversa entre ele próprio e Barbosa de Melo em que foi discutida a estratégia de de Gaulle na seleção do sistema eleitoral nas eleições francesas de 1945: a justificação para a representação proporcional teria então passado pelo «receio de que o Partido Comunista, vindo da Resistência, obtivesse uma maioria relativa» (Miranda, 2015: 67). Este episódio mostra que os cálculos políticos não estiveram arredados do processo de deliberação.

Para a opção pela representação proporcional terão contribuído também de forma decisiva a experiência das pseudo-eleições do regime autoritário, com voto em listas plurinominais e conversão maioritária, e a longínqua experiência republicana da eleição para a Assembleia Constituinte de 1911, em que a representação proporcional foi usada em Lisboa e no Porto (Miranda, 2015: 67). Importa também ter em conta, como assinalam Gómez Fortes (2009) e Cruz (1998) que, na ausência de indicações claras sobre quais seriam as preferências de um eleitorado ainda em construção, o sistema proporcional assumia-se como uma alternativa aceitável para os diferentes partidos, por acarretar menos riscos. Por tudo isto, a escolha do princípio de representação proporcional terá sido célere e unânime, desprovida de debate (Miranda, 2015: 67).

A segunda decisão relevante relaciona-se com o modo de concretizar o princípio da representação proporcional. Existem várias fórmulas para converter votos

em mandatos num contexto de proporcionalidade, sendo o método de D'Hondt apenas uma de múltiplas variantes. A Comissão assinala no seu relatório final que «optou (...) pelo sistema da representação proporcional, segundo o método de Hondt [*sic*], por ser aquele que melhor poderá traduzir a vontade do corpo eleitoral». Na verdade, se a tradução da “vontade do corpo eleitoral” equivaler a uma aproximação entre a proporção de votos e de mandatos, o método de D'Hondt caracteriza-se por ser relativamente enviesado a favor dos partidos com melhores resultados (Gallagher e Mitchell, 2005: 589). No relatório justifica-se esta escolha parcialmente pela experiência do período republicano: em 1911, na eleição para a Assembleia Constituinte, os círculos eleitorais de Lisboa e do Porto elegeram dez deputados cada um, distribuídos por este método. Como veremos adiante, esta opção pode ter tido impactos importantes na composição da Assembleia Constituinte.

A terceira escolha de relevo tomada pela comissão consistiu em fazer corresponder o desenho dos círculos eleitorais ao dos distritos administrativos. É interessante notar que esta opção replicou a estrutura de círculos eleitorais herdada das pseudo-eleições celebradas no regime autoritário, entre 1945 e 1973<sup>2</sup>. A opção de fazer o nível de apuramento equivaler ao do distrito poderá ter sido influenciada pela necessidade de articulação com as autoridades a este nível administrativo e com uma preocupação com o processo de recenseamento. Contudo, depoimentos recolhidos por Gómez Fortes (2009: 124) mostram que esta opção não terá sido plenamente consensual no seio da comissão, revelando que os elementos próximos do PCP terão argumentado a favor da criação de um círculo nacional único. Gómez Fortes assinala dois motivos para esta preferência: de um ponto de vista teórico, um círculo único permitiria traduzir de forma mais fidedigna as preferências populares e, por outro lado, essa opção poderia beneficiar o PCP, na medida em que seriam aproveitados os votos nas cidades. Não seria essa a opção a vingar, mas, contudo, acabou por se instituir a divisão do território em círculos correspondentes aos distritos. Também esta foi uma opção com repercussões no resultado das eleições.

Por fim, a comissão absteve-se de criar qualquer limiar de votação (ou cláusula de barreira) abaixo do qual os partidos ficassem excluídos da divisão de mandatos. Nenhum dos depoimentos disponíveis faz qualquer menção a que esta opção tenha sequer sido discutida. Ainda assim, como veremos na próxima secção, este era um traço presente, à época, em vários sistemas eleitorais de países democráticos.

Resumindo, apesar de a escolha do princípio proporcional ter sido consensual, com base nos testemunhos disponíveis é possível concluir que houve um debate, mesmo que pouco aprofundado e rapidamente superado, sobre o modo preciso como essa proporcionalidade deveria ser concretizada, nomeadamente no que toca à magnitude dos círculos. À luz das reflexões teóricas citadas na secção anterior, é possível afirmar que concorreram razões de índole diversa para as escolhas que acabaram por ser tomadas. Por um lado, houve cogitações políticas sobre os riscos que uma fórmula maioritária poderia acarretar e um esforço consciente de romper

<sup>2</sup> Até 1945, contudo, tinha havido um círculo eleitoral único (Almeida, 2010).



com o legado institucional das pseudo-eleições conduzidas no regime autoritário – ainda que se tenha preservado a escala do distrito administrativo como círculo eleitoral.

No entanto, é também possível notar que houve alguma prudência processual no estabelecimento das regras de competição política, que pode ser associada à incerteza sobre o potencial respaldo popular dos diferentes partidos, numa fase muito embrionária do processo de democratização. Esta circunstância pode ter funcionado como uma espécie de “véu de ignorância” que levou a que as diferentes partes envolvidas tivessem tomado uma escolha que asseguraria um mínimo de representação aos principais competidores e, conseqüentemente, dificultaria também a produção de uma maioria para qualquer um deles.

A constituição da Assembleia Constituinte que resultou dos votos dos eleitores portugueses foi também um produto desta incerteza. Mas a opção genérica pelo princípio da representação proporcional teria sido compatível com outras formas de concretizá-lo. Como a próxima secção ilustra, debaixo da designação de representação proporcional coabitam várias opções, sendo que algumas delas asseguram uma conversão mais fiel entre as proporções de votos e mandatos do que aquela que se veio a concretizar nas eleições de 1975.

## Panorâmica comparada das eleições

Não estava determinado, à partida, que os decisores que tiveram em mãos a tarefa de selecionar um sistema eleitoral para as eleições fundadoras da democracia portuguesa viessem a optar pelas regras que acabaram por vingar. Para explorar o domínio de alternativas que se colocava diante da CEPLEAC, esta secção começa por traçar uma panorâmica dos sistemas eleitorais vigentes em 1974. Em segundo lugar, descrevem-se brevemente as opções tomadas noutros processos de transição política no quadro da terceira vaga de democratização, demonstrando-se assim a diversidade de escolhas em outros contextos. Para concretizar este objetivo, recorre-se à base de dados coligida por Bormann e Golder (2013), complementada pela informação recolhida e trabalhada pelo projeto “Varieties of Democracy” (V-Dem; Coppedge *et al.*, 2011; Pemstein *et al.*, 2015).

Os debates e as deliberações da comissão não se produziram num vácuo: além das experiências positivas e negativas provenientes da história eleitoral portuguesa, também as trajetórias institucionais de outros países poderão ter sido importantes para moldar as perceções e preferências dos membros da CEPLEAC em relação às virtudes e defeitos de diferentes hipóteses. Importa, assim, dar conta do panorama global de sistemas eleitorais democráticos tal como ele se afigurava à época, procurando, desta forma, apresentar a diversidade de configurações institucionais presentes no direito comparado aquando da discussão sobre o sistema a adotar.

Para caracterizar os sistemas eleitorais para eleições parlamentares nos países que pudessem ser considerados minimamente democráticos à época em que

a CEPLEAC tomou as suas deliberações, há que estabelecer, em primeiro lugar, critérios de inclusão. Para medir o nível de democracia nos países, utilizamos a base de dados do projeto V-Dem, mais concretamente o seu “índice de democracia liberal”. A partir da observação dos valores desta variável é possível afirmar que um total de 31 países podiam ser considerados, em 1974, democracias razoavelmente estáveis<sup>3</sup>. Como mostra a Tabela 1, destes 31 regimes, 11 apresentavam sistemas eleitorais de tipo maioritário, 19 de tipo proporcional e havia apenas uma instância de sistema combinado, a Alemanha Ocidental. Reformas eleitorais para a adoção de um sistema combinado, como sucedeu na Nova Zelândia, no Japão ou em Itália só se concretizariam no futuro.

Os sistemas maioritários podiam ser encontrados predominantemente nas democracias anglófonas da primeira vaga de democratização (Reino Unido, EUA, Nova Zelândia, Austrália, Canadá), ou nas de segunda vaga com um passado colonial britânico (Jamaica, Barbados, Trindade e Tobago). Além destes casos, também o Japão, onde vigorava o peculiar sistema de voto único não transferível, e França, com o escrutínio a duas voltas em círculos uninominais, podem ser enquadrados no campo maioritário.

O maior grupo de países correspondia então ao dos países com sistemas proporcionais: eram à época 19 democracias. Nestas, vigorava o sistema de voto único transferível em dois casos (Malta e Irlanda) e o voto em listas nos restantes 17. Ainda que o método de D'Hondt fosse a fórmula de conversão mais utilizada (sete casos), registava-se alguma dispersão pelas outras alternativas, nomeadamente a quota de Hare (quatro) e o método dos divisores pelo método de Saint Laguë modificado (três). Cingindo-nos aos sistemas com votações em listas, também a magnitude registava uma amplitude assinalável, com valores médios que variavam entre os 6 da Islândia e os 120 e 150 de Israel e Holanda, países em que ainda hoje persiste um único círculo eleitoral correspondente à totalidade do Parlamento. Por fim, vários países apresentavam cláusulas-barreira, que oscilavam entre valores moderadamente elevados (Itália, Suécia e Noruega com 4 %) ou praticamente residuais (Holanda, 0,75 %).

<sup>3</sup> Foram selecionados os países com uma pontuação mínima de 0,4 no principal índice de democracia calculado pelo projeto V-Dem à data de 1974: Austrália, Áustria, Barbados, Bélgica, Canadá, Costa Rica, Dinamarca, Finlândia, França, República Federal da Alemanha, Islândia, Irlanda, Israel, Itália, Jamaica, Japão, Luxemburgo, Malta, Nova Zelândia, Noruega, Países Baixos, Suécia, Suíça, Trindade e Tobago, Reino Unido, Sri Lanka, Estados Unidos da América e Venezuela.

TABELA 1 Diversidade de sistemas eleitorais nas democracias representativas em 1974

Família de sistema	Número e distribuição geográfica	Tipo de sistema e fórmula	Magnitude (média)	Número efetivo de partidos (média)
Maioritário	11: Democracias anglófonas da primeira vaga de democratização (5), antigas colónias britânicas da segunda vaga (4), França e Japão	Maioria simples (8) Voto alternativo (1) Maioria a duas voltas (1) Voto único não transferível (1)	1,3	2.3
Combinado	1: RFA	Método de D'Hondt no círculo de apuramento nacional. Maioria simples nos círculos uninominais.	248 (círculo nacional)	3.9
Proporcional	19: Maior parte das democracias europeias (13). Democracias latino-americanas (4), Israel e Turquia.	Voto único transferível (2) Voto em lista (17), com as seguintes fórmulas: • Divisores, D'Hondt; 7 • Divisores, Sainte-Laguë modificado: 3 • Quota de Imperiali: 1 • Quota de Hare: 4 • Quota de Hagenbach-Bischoff: 2	22,7	2.8

Fontes: Elaboração própria a partir de dados recolhidos por Bormann e Golder (2013); Coppedge *et al.* (2011); Pemstein *et al.* (2015).

Usando como ponto de observação a eleição mais próxima de 1974 realizada em cada um dos casos analisados, os países com representação proporcional exibiam também sistemas partidários diversificados. Para avaliar isto, podemos recorrer ao algoritmo mais disseminado para medir a fragmentação eleitoral: o número efetivo de partidos no Parlamento (Laakso e Taagepera, 1979), que pondera o número real e absoluto de partidos pela distribuição do seu peso relativo na câmara legislativa. Na Áustria, o número efetivo de partidos no Parlamento ficava-se pelos 2,3, ao passo que na Dinamarca ascendia aos 7,1. Constatase, assim, que um mesmo princípio genérico – a representação proporcional – resultou numa variedade de cambiantes institucionais e, não menos importante, de consequências práticas nas democracias existentes em 1974.

Tendo sido o tiro de partida para a terceira vaga de democratização (Huntington, 1991), a transição política portuguesa foi o primeiro de um rol de processos de discussão e adoção de sistemas eleitorais no contexto de eleições fundadoras. Na maioria das novas democracias, a opção tomada passou pela institucionalização de sistemas baseados no princípio da representação proporcional, eventualmente com recurso a procedimentos de tipo combinado (Carey, 2017: 94). No entanto, uma observação sumária de casos em que se optou pela representação proporcional é ilustrativa da diversidade de operacionalizações institucionais que esta designação comum comporta.

Em Espanha, onde comparativamente com o caso português, o processo de democratização teve um maior envolvimento das elites do regime autoritário (Fishman, 1990), o sistema eleitoral estabelecido na transição favoreceu

deliberadamente a sobre-representação política das zonas rurais mais conservadoras, em detrimento das grandes cidades mais progressistas (Hopkin, 2005; Cancela, 2017). Na transição chilena, o sistema eleitoral da democracia foi desenhado pela Ditadura Militar, tendo sido tomada a opção idiossincrática de instituir representação proporcional com uma magnitude constante de dois assentos por círculo eleitoral, pretendendo-se com essa opção evitar simultaneamente a fragmentação partidária e a penalização “excessiva” da direita (Siavelis, 2005: 437). No caso da África do Sul, os representantes do ANC, principal partido de resistência ao apartheid, acederam em instituir um regime de representação proporcional, em vez de prolongarem a vigência do anterior sistema de círculos uninominais e maioria simples que os beneficiaria, para aplacar os receios da minoria branca e dos partidos que as representavam (Gouws e Mitchell, Paul, 2005: 357-358).

Destes exemplos resulta a conclusão de que sob uma designação comum – representação proporcional – cabem sistemas eleitorais com diferenças importantes na sua génese e características funcionais. Perceber em que medida é que estas diferenças podem ser consequentes é o objetivo da próxima secção.

## As hipotéticas implicações de outras escolhas

Em democracia, nenhum resultado eleitoral é determinado à partida pelas regras do jogo (O'Donnell e Schmitter, 1986: 61). Ainda assim, podemos perguntar-nos em que medida é que a composição da Assembleia Constituinte foi, em parte, um produto do sistema eleitoral selecionado pela CEPLEAC. Esta pode parecer uma questão trivial: tendo esta eleição sido disputada num sistema eleitoral decorrente do princípio de representação proporcional, poderia esperar-se que o resultado em mandatos não seria muito diferente, mesmo que o desenho institucional fosse ligeiramente distinto. Porém, a secção anterior já deu conta de que existia um amplo rol de soluções alternativas dentro das baseadas no princípio da representação proporcional. Esta secção explora em que medida é que a composição da Assembleia Constituinte poderia ter variado em função do desenho do sistema, examinando as hipotéticas consequências de diferentes alternativas.

Podem ser apontadas objeções à pertinência e à validade deste exercício. A primeira é que não há valor heurístico em projetar cenários alternativos baseados na premissa de que as regras aprovadas teriam sido outras. De acordo com esta crítica, tendo o sistema eleitoral vigente sido baseado no método de D'Hondt e em círculos eleitorais correspondentes aos distritos, especular sobre cenários alternativos não nos oferece qualquer informação adicional sobre as eleições fundadoras nem sobre a transição democrática em Portugal. A esta objeção é possível replicar que, tendo a CEPLEAC escolhido um dado sistema eleitoral, não estava garantido que tal viesse a ocorrer. Sendo este um processo de natureza aleatória e indeterminada à partida (Gailmard, 2014: 77-82), é possível imaginar cursos de ação alternativos em que uma comissão com outros membros, ou até com a mesma composição

mas outra divisão interna de trabalho, tivesse deliberado de outra forma: talvez a posição defendida pelos membros próximos do PCP de que o círculo devia ser único e nacional tivesse vingado, ou talvez outro interveniente tivesse aventado a possibilidade de instituir uma cláusula-barreira, como viria a suceder poucos anos mais tarde em Espanha. A menos que tenhamos uma perspetiva determinística dos acontecimentos, há uma série de cenários alternativos que é plausível colocar e sobre cujas consequências podemos refletir. Por fim, simular de que forma é que os resultados variariam permite-nos especular – e não mais do que isso – sobre se alguns dos elementos do processo de transição portuguesa resultam de uma escolha institucional concreta ou se, pelo contrário, outras opções conduziram a resultados similares.

A segunda objeção a este exercício consiste em argumentar que os únicos dados de que dispomos para simular composições alternativas da Assembleia Constituinte foram gerados num contexto em que as regras incentivaram os eleitores a comportar-se de determinada forma. Assumir que os votos teriam a mesma distribuição com outro cenário implica assumir que os eleitores não adaptariam o seu voto a outro conjunto de regras. Esta é também uma objeção legítima e, em parte, irresolúvel, dado que não há forma de saber como teriam votado os eleitores portugueses se tivessem sido confrontados com outro quadro institucional. No entanto, pode sustentar-se que o carácter fundador destas eleições traz consequências importantes no que toca ao comportamento eleitoral. Uma investigação de Ignacio Lago e Marina Costa Lobo (2014) sugere de forma persuasiva que os eleitores portugueses “aprenderam” a ser estratégicos à medida que se sucederam as eleições. Os autores chegam a esta conclusão após analisarem a evolução entre 1975 e 2011 da relação entre a magnitude eleitoral dos distritos e a abstenção, por um lado, e o desempenho dos vários partidos em competição, por outro. Os resultados revelam que nas primeiras eleições democráticas realizadas em Portugal – ao contrário do que sucedeu em ocasiões posteriores –, os eleitores não se comportavam de forma distinta em distritos com magnitude elevada e baixa; pelo contrário, à medida que o tempo passou e os eleitores começaram a adquirir a consciência de que certos partidos podiam estar arredados da distribuição de mandatos em círculos eleitorais de magnitude mais baixa, começou a acentuar-se a propensão para a abstenção e a concentração do voto nos partidos mais votados nos distritos de mais baixa magnitude.

A implicação destas conclusões para o exercício que nos propomos realizar é que, tal como os decisores que desenharam o sistema de regras ignoravam de que forma é que os apoios partidários se encontravam disseminados e espalhados pelo território, também os eleitores não dispunham de dados suficientes para adotar uma postura puramente estratégica na definição do seu sentido de voto. Esta circunstância, potenciada por estas terem sido as primeiras eleições livres na história do país, pode ter favorecido que os eleitores votassem de forma “sincera”, e não “estratégica”. Este é um argumento a favor da premissa de que a distribuição global e desagregada dos votos seria relativamente indiferente ao sistema escolhido e, como tal, da validade de produzir simulações dos resultados eleitorais com diferentes regras.

Para procurar compreender de que forma é que as regras influenciaram a composição da Assembleia Constituinte, tomamos como ponto de partida a

existência de três dimensões de variação com potencial para causar impacto: a fórmula de conversão utilizada; a magnitude dos círculos; e a existência de limiares de exclusão que imponham a obtenção de uma determinada proporção de votos para participar na divisão de mandatos. Da interação destas três dimensões resultam sete hipotéticos sistemas eleitorais além daquele que foi efetivamente selecionado: seis de tipo proporcional e um de tipo maioritário.

Os dois sistemas mais próximos da opção de facto tomada pela CEPLAC têm círculos eleitorais de base distrital e ausência de cláusula-barreira. As variações prendem-se, portanto, com a fórmula de conversão utilizada: em vez da fórmula de D'Hondt, a atribuição de mandatos nestes dois sistemas hipotéticos é feita com base nas fórmulas de Hare e de Saint-Laguë modificada. Seguem-se dois sistemas com um único círculo eleitoral de âmbito nacional e sem uma cláusula de barreira, cada um deles usando fórmulas distintas (D'Hondt e Hare). As últimas variantes proporcionais são semelhantes às anteriores, mas introduzem uma cláusula-barreira de 3 %: só os partidos que a alcançassem entrariam na divisão de mandatos. Por fim, simularemos a composição da Assembleia Constituinte que teria resultado de uma eventual divisão do território em 250 círculos uninominais com eleição por maioria simples<sup>4</sup>.

A Tabela 2 reproduz os resultados de um conjunto de distribuições de mandatos com base nestes diferentes sistemas, assumindo que as preferências expressas pelos eleitores em cada uma das alternativas seriam iguais às que foram efetivamente observadas nas eleições de 1975. Da sua leitura é possível retirar várias conclusões.

O resultado mais saliente é que a opção pelo método de D'Hondt resultou numa distribuição que beneficiou de forma evidente os dois partidos mais votados – PS e PSD – a expensas dos restantes. No que toca aos resultados de fórmulas alternativas baseadas na representação proporcional e em círculos correspondentes aos distritos, é possível constatar que a opção por uma fórmula de conversão distinta (Hare ou Saint Laguë modificada) teria conduzido a uma maior fragmentação parlamentar, com um (FSP) ou dois (FSP e MES) novos partidos a assegurar a eleição de deputados constituintes, e uma distribuição menos enviesada a favor do PS e do PSD.

A adoção de um círculo único nacional (sem limiar de exclusão), como a certa altura terá sido proposto pelos membros da CEPLAC próximos do PCP teria resultado numa AC com maior peso relativo dos partidos à esquerda do PS, confirmando que as intuições políticas na base desta proposta eram acertadas. Além disso, se a distribuição de votos tivesse sido a que se verificou a 25 de abril de 1975, haveria lugar a uma maior dispersão de mandatos, com FSP, MES, FEC, PUP e PPM a conseguirem também eleger deputados.

<sup>4</sup> O mapa de círculos uninominais foi desenhado a partir da distribuição por freguesia. Procurou-se que cada círculo eleitoral somasse aproximadamente 25 000 eleitores recenseados e que respeitasse as posições geográficas das freguesias dentro dos concelhos e destes dentro dos distritos. Com exceção dos círculos eleitorais das ilhas, nenhum círculo eleitoral contém duas freguesias não contíguas ou pertencentes a distritos distintos. Os detalhes sobre este procedimento podem ser consultados num anexo técnico, disponível em: <https://joaocancela.github.io>.



A adoção simultânea de um círculo único nacional e de uma cláusula de barreira de 3 % teria gerado uma Assembleia Constituinte em que os partidos à esquerda do PS teriam um maior peso relativo, mas sem a multiplicação de mandatos de pequenos partidos resultante da alternativa anterior. Neste cenário, a UDP não teria conseguido representação parlamentar, limitando-se os partidos à esquerda do PS ao PCP e ao MDP.

Em termos formais, o sistema em que o índice de desproporcionalidade (“least squares index”) proposto por Gallagher apresenta um valor mais elevado é justamente aquele que efetivamente esteve em vigor (método de D’Hondt com círculos nacionais); nem sequer os sistemas com cláusula-barreira seriam mais desproporcionais, uma vez que o peso das assimetrias entre mandatos e votos de base geográfica em múltiplos círculos eleitorais supera os potenciais efeitos de uma cláusula-barreira com apuramento num círculo único nacional.

TABELA 2 Projeções da distribuição de deputados seguindo diferentes configurações institucionais

Partido	Voto (%)	Círculos distritais			Círculo único sem limiar		Círculo único com limiar de 3 %	
		D'Hondt	Hare	Saint Laguë modificada	D'Hondt	Hare	D'Hondt	Hare
ADIM	0.0 %	1 (0.4 %)	1 (0.4 %)	1 (0.4 %)				
CDS	8.2 %	16 (6.4 %)	24 (9.6 %)	19 (7.6 %)	20 (8 %)	20 (8 %)	21 (8.4 %)	21 (8.4 %)
FEC	0.6 %				1 (0.4 %)	2 (0.8 %)		
FSP	1.2 %		1 (0.4 %)	1 (0.4 %)	3 (1.2 %)	3 (1.2 %)		
MDP	4.4 %	5 (2 %)	13 (5.2 %)	5 (2 %)	11 (4.4 %)	11 (4.4 %)	11 (4.4 %)	12 (4.8 %)
MES	1.1 %		2 (0.8 %)		2 (0.8 %)	3 (1.2 %)		
PCP	13.4 %	30 (12 %)	34 (13.6 %)	32 (12.8 %)	34 (13.6 %)	33 (13.2 %)	35 (14 %)	35 (14 %)
PPD	28.4 %	81 (32.4 %)	72 (28.8 %)	80 (32 %)	72 (28.8 %)	71 (28.4 %)	75 (30 %)	75 (30 %)
PPM	0.6 %				1 (0.4 %)	2 (0.8 %)		
PS	40.7 %	116 (46.4 %)	102 (40.8 %)	111 (44.4 %)	104 (41.6 %)	102 (40.8 %)	108 (43.2 %)	107 (42.8 %)
PUP	0.2 %					1 (0.4 %)		
UDP	0.8 %	1 (0.4 %)	1 (0.4 %)	1 (0.4 %)	2 (0.8 %)	2 (0.8 %)		
Índice LSq (desproporcionalidade)		5,65	1,55	4,29	0,83	0,34	2,62	2,45
Esquerda do PS		36	51	39	53	55	46	47
PS e direita		214	199	211	197	195	204	253

**Nota:** Para cada opção apresenta-se a estimativa do número de mandatos obtidos que resultam das simulações e entre parêntesis a percentagem do total. Os dados na coluna relativa aos círculos distritais com conversão pela fórmula de D’Hondt correspondem aos resultados efetivamente observados. O índice de desproporcionalidade foi calculado de acordo com o procedimento descrito por Gallagher e Mitchell (2005: 603). Os subtotais da linha “esquerda do PS” dizem respeito à soma de mandatos obtidos por PCP, MDP, UDP, FEC, MES e FSP. Os subtotais da coluna “PS e direita” correspondem à soma de mandatos de PS, ADIM, CDS, PPD e PPM.

**Fontes:** cálculos próprios a partir dos resultados disponibilizados em: <https://dados.gov.pt/en/datasets/eleicoes-ass-constituente-1975-resultados/>.

TABELA 3 Simulação de resultados com fórmula maioritária

Partido	% voto	Mandatos	
		Resultados reais: D'Hondt e círculos distritais	Maioria simples
ADIM	0.0 %	1 (0.4 %)	1 (0.4 %)
CDS	8.2 %	16 (6.4 %)	-
FEC	0.6 %	-	-
FSP	1.2 %	-	-
MDP	4.4 %	5 (2 %)	-
MES	1.1 %	-	-
PCP	13.4 %	30 (12 %)	13 (5.2 %)
PPD	28.4 %	81 (32.4 %)	81 (32.4 %)
PPM	0.6 %	-	-
PS	40.7 %	116 (46.4 %)	155 (62 %)
PUP	0.2 %	-	-
UDP	0.8 %	1 (0.4 %)	-
<b>Esquerda do PS</b>		36	13
<b>PS + direita</b>		214	237
<b>Índice LSq (desproporcionalidade)</b>		5,65	17,73

**Nota:** Para cada opção apresenta-se a estimativa do número de mandatos obtidos que resultam das simulações e entre parêntesis a percentagem do total. O índice de desproporcionalidade foi calculado de acordo com o procedimento descrito por Mitchell e Gallagher (Gallagher e Mitchell, 2005: 603). Os subtotaís da linha “esquerda do PS” dizem respeito à soma de mandatos obtidos por PCP, MDP, UDP, FEC, MES e FSP. Os subtotaís da coluna “PS e direita” correspondem à soma de mandatos de PS, ADIM, CDS, PPD e PPM.

**Fontes:** cálculos próprios a partir dos resultados disponibilizados em: <https://dados.gov.pt/en/datasets/eleicoes-ass-constituente-1975-resultados/>.

Por fim, procuramos compreender em que medida é que a eventual adoção de um sistema maioritário a uma volta poderia ter resultado numa Assembleia Constituinte distinta da que veio a ser eleita. Como se refere na terceira secção, esta opção não terá sido efetivamente contemplada, mas os resultados ajudam a ilustrar de que maneira é que a distribuição geográfica do voto teria beneficiado um dos partidos. Se a distribuição dos votos tivesse sido idêntica à efetivamente observada, o PS teria obtido uma vantagem muito clara: 62 % dos mandatos, face a 33 % do PPD e 5 % do PCP (Tabela 3). A título de observação complementar, num cenário em que a direita concorresse coligada e todos os partidos à esquerda do PS também, este ficaria à beira da maioria absoluta (49 % dos mandatos), a direita teria 41 % dos mandatos e a esquerda 10 %. Este domínio quase avassalador do PS e a sua capacidade de converter votos em mandatos segundo uma fórmula maioritária teriam sido o resultado da distribuição do seu voto relativamente homogênea por todo o território.

## Conclusão

A escolha das instituições que regem a competição pelo acesso aos lugares de tomada de decisão é um elemento crucial na análise e na avaliação dos processos de transição de um sistema político autoritário para o regime democrático que lhe sucede. No âmbito do caso estudado neste volume – as eleições fundadoras da democracia portuguesa –, este capítulo oferece novos dados no que toca ao contexto comparado à época em que foi selecionado o sistema eleitoral e às hipotéticas implicações que escolhas alternativas teriam acarretado. Tanto quanto as simulações reportadas na última secção nos sugerem, a solução encontrada foi menos proporcional do que algumas alternativas que estavam disponíveis: um círculo eleitoral nacional, em particular, mesmo que contrabalançado por uma cláusula-barreira, teria gerado uma Assembleia Constituinte com uma ponderação de vozes representadas mais próxima da distribuição de preferências dos eleitores portugueses.

Outra das tarefas a que este capítulo se propôs passou por compreender e interpretar os vários motivos que terão levado a que a escolha tenha recaído sobre um sistema proporcional com fórmula de conversão baseada no método de D'Hondt e com círculos eleitorais correspondentes aos distritos. Mesmo provindo de origens ideológicas distintas, os diferentes membros da comissão partilhavam a perspectiva de que era necessário oferecer um quadro de competição política que permitisse superar definitivamente a longa experiência de pseudo-eleições que caracterizou o regime autoritário. O princípio de representação proporcional ofereceria um corte claro com o passado autoritário, ao mesmo tempo que se podia associar o método de D'Hondt a um passado histórico de disputa competitiva em território nacional, as eleições republicanas de 1911 em Lisboa e no Porto. Por outro lado, e por constrangimentos de ordem prática e até logística, não terá sido possível ignorar a matriz administrativa do território nacional e a sua divisão em distritos, devidamente aproveitada para efeitos de recenseamento, apresentação de candidaturas e apuramento eleitoral. Tal como sucede genericamente em processos desta índole, cálculos e estimativas sobre potenciais ganhos e perdas eleitorais estiveram presentes nas cogitações dos atores envolvidos; mas, em comparação com outros processos de seleção de instituições de que a literatura dá conta, o desenho do sistema eleitoral para a Assembleia Constituinte foi caracterizado por um relativo desconhecimento quanto à força relativa de cada partido na sociedade, o que poderá ter contribuído para que a escolha recaísse sobre um sistema capaz de representar a diversidade de perspectivas e preferências patentes no país.

A experiência portuguesa suscita algumas reflexões adicionais. O formato revolucionário da transição portuguesa influenciou de forma indelével o modelo da escolha do sistema eleitoral. Assim, há que sublinhar o facto de a comissão ter operado de forma relativamente independente e autónoma e, ao contrário do que sucedeu em várias outras experiências temporalmente próximas, sem a interferência explícita de representantes do regime deposto. Esta circunstância terá contribuído para que a solução encontrada garantisse, apesar de tudo, uma notável aproximação entre as preferências expressas pelos portugueses e a composição da assembleia.

Por fim, uma última reflexão suscitada por esta experiência prende-se com a longevidade dos seus efeitos. De facto, dá-se a circunstância de a Lei Eleitoral que regulou a eleição da Assembleia Constituinte ter sido, em boa medida, vertida com as devidas adaptações para a própria Lei Fundamental e para o Direito Eleitoral posterior. Tendo sido o produto de um processo de seleção que se exigia célere e adaptável a um país com instituições democráticas incipientes, o seu alcance chega até aos dias de hoje. Em 1999, Vital Moreira referia que o projeto apresentado pela CEPLEAC «praticamente é ainda a nossa Lei Eleitoral, passado este tempo todo» (Moreira, 1999: 198). Ora, com exceção de alguns ajustes recentes na flexibilização do exercício do voto antecipado e em mobilidade, praticamente nada nos últimos 20 anos fez alterar este diagnóstico no que toca ao sistema eleitoral e ao modo de voto: o impacto da lei, que pela primeira vez deu a todos os adultos portugueses a capacidade de manifestarem em condições de igualdade as suas preferências políticas, chega até aos dias de hoje.